

中國縣(市)改革縱橫

云南卷

人民出版社

转变职能
强化服务

李鵬

一九九三年六月

国家经济体制改革委员会

中国行政管理学会

中共中央政策研究室

国务院研究室

国务院发展研究中心

联合编著

《中国县（市）改革纵横》编委会

总主编：张文寿 贺光辉 滕文生 王郁昭

杨雍哲

副总主编：李修义 丁基龙 肖万钧 郭丙子

黄青禾 陈锡文 刘伟 贾凌民

常务副总主编：贾凌民 刘伟

编委：（按姓氏笔划为序）

丁基龙 马力 王郁昭 冯并

艾立民 史和平 刘伟 刘延沛

闫卡林 李科 李修义 李晋生

肖万钧 张国 张文寿 张京德

张跃铭 陈国栋 陈锡文 周伟民

杨雍哲 贺光辉 赵龙跃 赵阳

赵树凯 贾凌民 曹国俊 郭丙子

黄晓 黄凤仙 黄青禾 梁振明

程凤琴 崔传义 滕文生 潘盛州

《中国县市改革纵横·云南卷》编委会

顾 问：吴光范

主 编：黄建国

副主编：王志东 潘英圣 周兆邦 沈安波
晁维民 欧阳国斌

编 委：（以姓氏笔划为序）

李锡康 何 宣 杨有祥 余云东
张士强 崔质涛 黄思铭 辉国政

编辑组：（以姓氏笔划为序）

白建华 安 南 许太琴 何 宣
张永祥 肖若勤 杨 安 林 扬
高 潮 袁 钦 曹廷伶 廖 雁

《中国县(市)改革纵横》总序

国务委员兼国务院秘书长 罗 干

在我们伟大祖国辽阔的土地上,目前分布着 1800 多个县和近 300 个县级市。县市在社会主义现代化建设中具有重要的地位,是城市和乡村、工业和农业的结合部,是我们国家管理层次中直接面对广大农村、功能比较完备的一级政权组织。我国 11 亿人口,80%在农村,能不能建设好县市,是关系到我们社会主义现代化建设和社会稳定的大问题。

我国的经济体制改革从农村开始,以家庭联产承包为主的责任制,和乡镇企业的异军突起,是一个大的体制和机制转变,不仅促进了农村经济的恢复和发展,而且促进了整个国民经济的发展和体制的改革,为建设有中国特色的社会主义,开辟了一条为世人瞩目的新路。农村进一步深化改革,就是党的十三届八中全会规定的四项任务:继续稳定以家庭联产承包为主的责任制,不断完善统分结合的双层经营体制,积极发展社会化服务体系,逐步壮大集体经济实力。党的十四大又着重指出,农业是国民经济的基础,必须坚持把加强农业放在首位,全面振兴农村经济,并强调要把“抓紧进行农产品价格和农村流

通体制的改革,继续强化市场在农村经济中的调节作用”作为一项重要任务。随着生产力的发展,就要相应地改革生产关系和上层建筑。全国农村经济经过十多年来的改革和发展,都程度不同地转向发展社会主义商品经济的轨道,扩大了市场调节的比重,农村经济的发展取得了历史性的进步。但是,县(市)级政府,在农村出现多种经营主体独立从事商品经济活动的新形势下,如何改革职能部门单一功能和组织结构,为产生多种需求的经营主体在产、供、销方面提供信息、资金、技术、组织等综合服务;如何加强各个方面的行政管理;如何运用指导性计划、财政等间接手段推动本地经济发展,等等,仍然有不少方面不能适应经济改革的进展和发展市场经济的需要,因此,加快县级综合改革势在必行。

县级综合改革是1983年底提出的:它的任务是“使县级有一定的自主权”,“提高县总揽经济全局的能力”,“独立解决城乡商品经济发展中的一些问题”。要实现这三项任务,其重点是对县级行政管理体制进行改革。县级行政管理体制的改革不同于财政、金融、商业等单项的改革,以及企业改革,其改革的目标是,促进县域经济全面协调发展、实现城乡一体化和建立适应农业发展需要的市场经济运行机制。

当然,对县市而言,要建立适应社会主义市场经济发展的行政管理新体制,不是一朝一夕就能完成的,这需要我们广大县市的干部群众做出艰苦的努力,同时,有赖于许多单项改革及综合改革配套发展。当前乃至今后一个

时期，县级政府要围绕转变政府职能这个中心环节，用三年时间基本完成机构改革的任务。第八届全国人民代表大会第一次会议，已经审议通过了关于国务院机构改革的决定，这对于县级政府的机构改革无疑具有重要指导意义。

县级机构改革将会对我们经济体制改革与政治体制改革起到积极的推动作用。据有关方面统计，1992年，全国财政赤字县1000多个，当年净赤字几十个亿。造成赤字最突出的原因是吃财政饭的人太多——这种支出在县级财政支出中约占80%，要减少和消灭赤字，必须依靠改革。县级机构改革更为重要的原因是要转变政府职能，以适应社会主义市场经济发展的需要。从1989年到现在，全国有350多个县进行了县级机构改革试点。经过几年来的试点，县级机构改革已摸索出一套比较适合的经验，既包括比较发达地区的经验，也包括一般发展水平地区的经验和不发达地区的经验。事实证明，试点县的机构改革是生产力发展的需要，也促进了生产力的发展，并为全面铺开我国的县级机构改革奠定了良好的基础。

改革所取得的巨大成就充分说明，我国农村改革是成功的，党的农村政策是完全正确的。为了进一步贯彻党的基本路线，搞好农村改革，使我国农村经济沿着党的十四大指引的方向持续稳定的迅速发展，认真总结亿万农民群众极其丰富的实践经验是十分必要的。14年来，我国农村经济发展有一个突出的特点：农业和工业、农村和城市是相互影响，相互促进，稳定协调地迅速发展，县市的

发展在整个国民经济的发展中日益显示出它的重要地位和作用。我国各县市的改革情况不完全一样,各有特点,但综合起来,就是我国社会经济发展,以及改革历程的一个缩影。对其进行认真的总结研究,有利于我们在今后的改革中发扬成绩,吸取教训,克服缺点,不断前进。国家经济体制改革委员会、中国行政管理学会等五家单位联合主编的《中国县(市)改革纵横》大型丛书,是一件很有意义的事情,是重视和加强县市改革研究的一项基础性和探索性的工作。

改革与发展是我们国家的主旋律。改革要求各县市都应本着实事求是的原则,切实做到知己知彼。“知己”是了解自己。我们的国家很大,各地情况千差万别,经济、文化、社会发展不平衡,各县市的自然条件、技术经济条件、人口、地域面积也不一样。你这个县的改革取得了哪些成功的经验?还存在着哪些不足和缺点?今后应该采取什么样的改革战略?这是需要弄清楚的。同时又要“知彼”,了解其他县市的改革情况和全国的情况。这样做,才能摆正本县市今后改革的位置,各自都做到取彼之长,补己之短,促进各县市深化改革,持续发展。从这一角度看,这套丛书是很有实用价值的。

这套丛书也是让人们了解我国县市对外开放基本状况的窗口之一。对外开放是我们的基本国策。搞好对外开放首先要宣传好自己,使外国朋友、海外侨胞和港澳台同胞了解我们的改革情况和开放的进程,寻求对外贸易、经济和科技合作的机会,为进一步扩大县市经济的对外开

放打下一个良好的基础。现在,我们应该看到,随着对外开放的深入发展和县市经济的日益崛起,努力扩大县市经济的对外开放更显得迫切重要。因此,编辑出版这套丛书是非常有意义的。

序 言

云南省省长 和志强

根据党的十四大的部署,从现在起到本世纪末,我们将实现两大目标,一个是改革的目标,即初步建立市场经济的新体制,一个是发展的目标,即达到小康水平。我们要在建设有中国特色的社会主义理论和党的十四大精神指引下,加快改革,加快发展,使改革和发展都有新的突破,早日实现建设现代化强国的夙愿。

一、全面推进改革,力促新体制的形成

在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制,是摆在我们面前的具有战略意义的宏伟目标。1994年是我国全面改革的关键一年,改革步子大,各项任务重。抓住机遇就是要抓住改革的机遇,抓住改革的机遇就抓住了发展的机遇。无论是实现经济社会发展战略目标,还是解决当前经济生活中的难点,出路在于改革,在于体制创新。

1. 充分认识改革已进入一个新阶段

回顾我国经济体制改革走过的15年的历程,大致可以分为三个阶段:第一个阶段,从1978年12月党的十一届三中全会到1984年10月党的十二届三中全会召开以前,主要进行了以农村为重点的改革。第二个阶段,从党的十二届三中全会到1992年10

月党的十四大召开以前，转入了以搞活企业为中心的城市经济体制改革。第三个阶段，以邓小平同志视察南方的重要谈话和党的十四大的召开为标志，我国的改革又进入了一个新阶段。

为什么说当前改革进入了一个新阶段呢？在改革的第一阶段，改革主要是从农村发动，扩大农民在生产经营方面的自主权，改革的目标还处于摸索酝酿阶段。在改革从农村转入城市的第二阶段，以增强企业活力特别是搞活国有大中型企业为中心，相应提出了价格、计划、投资、物资、财税、金融和外贸等方面管理体制改革的的要求，但就改革的目标而言，也还不是十分明晰。

前两个阶段的改革，应当说都取得了巨大的成就。我们的经济从停滞走向快速发展，社会财富总量不断增长，人民群众的积极性、创造性空前高涨，这一切变化和成就，功在改革。但是，由于改革在摸索中，改革也不配套，影响了整体改革向纵深推进，影响了国民经济健康成长。因此，社会实践呼唤进一步的改革，经济发展要求进一步的改革。

党的十四大明确提出必须加快改革步伐，并且对经济体制改革的目标模式作出了新的选择和充分论述，对市场经济新体制从总体上作了科学设计，对各项改革政策和措施作出了新的战略部署。这样，我们党就适应历史发展的必然要求，顺应人民群众的共同意愿，把改革引向了以建立社会主义市场经济新体制为目标的全局性整体推进的新阶段。

2. 正确把握新阶段改革的要求和特征

改革进入新阶段以后，从其广度、深度、力度、难度来看，都是前所未有的。我认为改革有这样一些基本要求和主要特征：

第一，改革已由单项深入转向配套改革。以往改革的整体关联性不够，往往是孤军深入，这在当时是必要的，见效也快。但改革越

深入，整体关联性要求越高，牵一发而动全身，若无相应的配套改革，则单项改革不仅风险大，而且难以巩固。拿企业改革来说，以此为环节是对的，但如不相应改革金融、财税、投资和社会保障制度，企业很难活得起来，应有的权利也难以落到实处。新阶段的各项改革都是互为前提、互为条件的，零敲碎打、见子打子不行。我们必须在改革中充分注意各方面的协调配合，加强全面规划，实现总体配套。

第二，改革已由重点突破转向全面推进。在改革中放活微观，充分调动城乡经营者的积极性，这些都是必要的，但目前改革的进程表明，单纯放活微观是不够的。越是发展市场经济，越要加强宏观调控，否则，经济就会出现紊乱和大起大落，这不仅是其他市场经济国家得出的经验，也为我们的实践所证实。近几年，经济生活中多次出现的经济过热、物价上涨、供需失衡等失控现象，根子就源于此。加强宏观调控是发展市场经济的内在要求，我们必须把微观和宏观的改革结合起来，全面推进，逐步建立健全符合市场经济规律的以间接调控为主的宏观调控体系，使国民经济走出“一放就乱，一控就死”的怪圈，实现稳定增长和健康发展。

第三，改革已由政策调整转向体制创新。前两个阶段的改革，虽然取得了很大成绩，但也有明显的缺陷和不足。原来推行的包干和承包等经营责任制，固然对打破传统的、高度集中的计划经济体制，调动地方、企业和个人的积极性起了重要作用，但在强化利益激励机制的同时，却又弱化了利益约束机制，从而导致利益格局和分配关系的不合理，助长了急功近利的种种短期行为。国有企业的改革，扩大了自主权，在一定程度上增强了企业的活力，但基本上是放权让利的产物，没有触及传统企业制度本身的改造。事实证明，为了解决深层次的矛盾，理顺各方面的关系，改革必须从以放权让利为主要内容的政策调整，转为重塑与市场经济要求相吻合

的宏观调控体系和以明晰产权关系为主要内容的企业制度的创新。

第四,改革已由行政推运转向法制规范。过去主要采用行政手段来推动改革,这在改革初期是必要的,但由此也造成了某些随意性、盲目性、无序性。现在改革已经搞了15年了,我们有了较为丰富的实践,有条件把成功的经验,转变成法律制度,合理地界定和规范政府行为和企业行为。近年来,国家和省都先后出台了一批法律、法令和规章,使改革有章可循,加快了步子。市场经济就是法制经济,新体制本身就包括了法律规范的要求。市场经济如果不走向法制化,就不可能为各类经济主体创造平等竞争的宏观环境,就不可能建立起统一开放、运行有序的市场体系,就不可能建立起灵活高效、运转协调的宏观调控体系。

我们必须加深理解、正确把握进入新阶段后改革的基本要求和主要特征,使改革按照正确的方向和轨道,正常运行,不断深化,达到预期的目的。

3. 建立新体制是一个长期的过程

发展市场经济就是要给我们的经济找到一种有效率的经济体制,找到一种有效率的资源配置方式。这种新体制和新方式,是由一系列相互联系、相互制约的主要环节构成的,包括建立适应市场经济要求、产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代企业制度;建立全国统一开放的市场体系,实现城乡市场紧密结合、国内外市场相互衔接,促进资源优化配置;转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系,保证国民经济健康运行;建立以按劳分配为主体、效率优先、兼顾公平的收入分配制度;建立多层次、覆盖面广的社会保障制度。

完成上述任务,无疑是一项艰巨的任务,是一个长期的过程。

这是因为：

(1) 建立新体制需要突破传统理论和思想观念的束缚。而要从传统理论和观念中解脱出来，在认识上有一个飞跃，不是一朝一夕就可以办到的，需要一个从实践到认识、从认识到实践的过程。

(2) 建立新体制是一项系统工程。市场经济体制的构成要素复杂而广泛，包括所有制结构体系、企业管理体系、市场体系、分配体系、宏观管理体系、社会保障体系等。完成这些方面的改革任务，也不是一蹴而就的。

(3) 建立新体制是一项前无古人的事业。既没有成功的经验可借鉴，又没有现成的路子可参照，有些改革难度大，有些一时看不准，需要我们去逐步摸索。这样一项伟大的事业，也决不是少数人的行动所能完成的，需要广泛动员各族群众参与和实践。

(4) 建立新体制是一个全社会性的利益和权力关系的调整过程。机构设置、权力划分、利益分配、管理方式和工作方法的改变，这些都是牵涉面广、难度甚大的事情，急于求成是不行的。

总之，建立和完善社会主义市场经济体制，是一个长期发展的过程，是一项艰巨复杂的系统工程，需要作持久的努力，我们要有这个思想准备。

4. 改革既要全面推进，又要突出重点

改革已经进入了全局性整体推进的阶段，改革的每一个环节都涉及到上下左右、四面八方，不配套不行，但没有重点，齐头并进也不可取。我们要在全面推进改革的同时，选择几项关系全局的重点改革，较快地有所突破，这样才能更好地适应加快建立市场经济体制的要求。

根据党中央、国务院的部署，1994年要全面推行以财税、金融、计划、投资、外贸和国有企业等六大改革为重点的经济体制改

革。税制改革和财政体制改革是整个经济体制改革的重要组成部分，是加强宏观经济调控的关键性契机。税制改革从1994年1月起开始实行，财政体制改革1994年起步，逐步过渡。我们要按中央的要求，认真抓好财税改革。社会保障制度的改革也势在必行。从1994年起，就要加快这项改革，在“八五”期间初步奠定新型社会保险体制的基础框架。总之，为了加快建立新体制，要统筹兼顾，全面安排好各项改革，力争“八五”期间在所有关键环节上取得实质性进展，“九五”期间基本完成经济体制转轨。

我们在整体推进改革的过程中，要紧紧抓住以下三个重点：

第一个重点，企业改革。

为什么要把建立现代企业制度作为当前改革的一个重点？这是因为：其一，改革的目标是建立社会主义市场经济体制，而企业是市场的基本经济单元和竞争主体，因此，确立企业的主体地位，就成为建立市场经济体制的根本问题。其二，企业改革一直是整个经济体制改革的中心环节，也仍然是当前经济体制改革的重点。其三，改革的方向是坚持公有制经济的主体地位和国有经济的主导作用，而国有大中型企业是国民经济的支柱，搞好这类企业的改革，才能使公有制经济特别是国有经济既保持其性质不变，又能充满生机与活力。其四，解决企业活力不足的深层次矛盾，也要求进一步深化企业改革，探索公有制与市场经济结合的有效途径。其五，现代企业制度是市场经济和社会化大生产发展的产物，也是建立社会主义市场经济体制的基础。其六，建立以规范和完善的企业法人制度为主体，以有限责任制度为核心，既符合国情又能与国际惯例接轨的具有中国特色的现代企业制度，才能推进市场经济的发展和体制的建立。

我省的企业改革已经迈出了步子，取得了一定成绩，通过转换经营机制，企业活力得到增强。1993年预算内国有企业销售收入

比上年增长 36%，实现利税增长 84%；建立了 117 家股份制企业，股本总额达到 34 亿元，昆明机床厂、昆明百货大楼、云南白药厂成功地发行了社会个人股，其中昆明机床厂在香港发行了股票；有 209 家工业企业通过关、停、并、转调整了组织结构。但是整个改革的进展不是很快，同兄弟省市相比还有很大差距，小型企业进行拍卖和租赁的还没有真正起步，兼并的数量还不多，小型国有商业企业改为民营的也才 100 多家，破产的一家也没有。全省预算内企业的亏损面虽然有所减少，但亏损的金额却不断增加，1993 年达到 2 亿元。所以，不改革是没有出路的。在整个经济体制改革中，不在企业改革这个重点和基础上下功夫，不仅企业本身活不起来，其他的改革也难以取得成效。

从 1994 年开始，“八五”后两年企业改革的主要任务是：全面展开以理顺产权关系为中心的国有企业制度改革，重构市场经济体制的基础，建立与市场经济相适应的企业制度。根据我省实际，最近两三年要从五个方面推进建立现代企业制度的工作：

(1) 加快国有企业产权制度的改革。全省已在 3000 多户国有企业中进行了清产核资、界定产权、清理债权债务、资产评估、核定企业法人财产等基础工作，要继续抓紧这项工作，为理顺产权关系创造条件。重点是实行出资者所有权与法人财产权的分离，改变政府对国有资产管理的的方式，使自负盈亏的责任落实到企业。出资者以股东的身份依法享有资产受益、选择管理者、参与重大决策以及转让股权等权力，企业依法享有法人财产的占有、使用、收益和处分权，以独立的财产对自己的经营活动负责。同时，通过国有资产的委托经营，明确营运主体，逐步建立国有资产的营运体制。

(2) 大幅度提高非国有、非公有制经济的比重。非国有、非公有制经济所占比重太小，一直是我省经济结构中的一个突出问题。1992 年与 1978 年相比，全国国有经济所占比重由 56% 下降到